



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.5.2017 r.  
COM(2017) 520 final

Zalecenie

**ZALECENIE RADY**

**w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r.**

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu  
konwergencji na 2017 r.**

## Zalecenie

### **ZALECENIE RADY**

**w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r.**

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r.**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych<sup>1</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej<sup>2</sup>,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego<sup>3</sup>,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego<sup>4</sup>, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania<sup>5</sup>, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Polski<sup>6</sup> zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera on ocenę postępów Polski w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w

<sup>1</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>2</sup> COM(2017) 520 final.

<sup>3</sup> P8\_TA(2017)0038, P8\_TA(2017)0039 i P8\_TA(2017)0040.

<sup>4</sup> COM(2016) 725 final.

<sup>5</sup> COM(2016) 728 final.

<sup>6</sup> SWD(2017) 86 final.

związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Polski w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

- (3) W dniu 28 kwietnia 2017 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2017 r. oraz swój program konwergencji na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów zostały uwzględnione w programach państw członkowskich dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w przepisach dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych<sup>7</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu odpowiednich programów w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz wprowadzenie w nich zmian wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń dla poszczególnych krajów. Komisja przedstawiła dalsze wytyczne dotyczące stosowania tych przepisów<sup>8</sup>.
- (5) Polska jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2017 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego z deficytu na poziomie 2,4 % PKB w 2016 r. do deficytu wynoszącego 1,2 % PKB w 2020 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 1 % PKB w kategoriach strukturalnych – nie zostanie osiągnięty do 2020 r., tj. w horyzoncie czasowym programu. W programie konwergencji zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 54,4 % w 2016 r. do 55,3 % w 2017 r., po czym spadnie do poziomu 52,1 % do 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest optymistyczny.
- (6) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Polsce dokonanie w 2017 r. rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,5 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od tego wymogu w 2017 r.
- (7) Biorąc pod uwagę sytuację budżetową, w 2018 r. Polska powinna dokonywać dalszego dostosowania prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny wynoszący 1 % PKB. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą dostosowań na mocy paktu stabilności i wzrostu, dostosowanie to wymaga, aby stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto<sup>9</sup> nie przekraczała 3,7 % w 2018 r. Odpowiadałoby to korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego

<sup>7</sup> Art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

<sup>8</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>9</sup> Wydatki publiczne netto to suma wydatków publicznych z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Polska powinna być gotowa do wprowadzenia w 2017 r. dodatkowych środków, a w 2018 r. podjęcie takich środków będzie konieczne, aby zapewnić spełnienie warunków paktu stabilności i wzrostu. Jak przewidziano jednak w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, przy analizie planów i wyników budżetowych należy oceniać saldo budżetu państwa członkowskiego w świetle warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena wyników budżetowych za 2018 r. będzie musiała uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki budżetowej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Polski. W tym kontekście Komisja zamierza skorzystać z przysługującego jej marginesu swobody w świetle sytuacji koniunkturalnej w Polsce.

- (8) W sprawozdaniu krajowym na 2017 r. stwierdzono, że Polska poczyniła pewne postępy w zakresie poboru podatków dzięki podjęciu szeregu reform mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Należy ściśle monitorować całościowy wpływ tych reform na wpływy podatkowe i koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Polska nie odnotowała natomiast żadnych postępów w kwestii ograniczenia nadmiernego stosowania obniżonych stawek VAT, które mają niekorzystny wpływ na dochody budżetowe z VAT, a jednocześnie nie stanowią skutecznego instrumentu polityki społecznej.
- (9) W wielu obszarach, zwłaszcza tych związanych ze starzeniem się społeczeństwa, występuje presja na wydatki. Konieczne jest w związku z tym wprowadzenie mechanizmów oceniających skuteczność i efektywność wydatków publicznych, aby umożliwić realokację środków budżetowych. Polski rząd zapowiedział w tym celu plany wzmocnienia procedury budżetowej, w szczególności w zakresie średnioterminowych ram budżetowych i włączenia do procedury budżetowej przeglądów wydatków. W Polsce nie istnieje niezależna rada budżetowa.
- (10) Przewiduje się, że ubytek ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy potencjał wzrostu gospodarczego Polski w przyszłych dekadach. W ostatnich latach sytuacja na rynku pracy w Polsce była bardzo dobra. Wskaźniki zatrudnienia nadal rosną, ale niektóre niedawno przyjęte rozwiązania prawne mogą zmniejszyć aktywność zawodową ludności. Dotyczy to w szczególności kobiet, osób o niskich umiejętnościach zawodowych i osób starszych. Obniżenie ustawowego wieku emerytalnego pod koniec 2017 r. zachęci prawdopodobnie część starszych pracowników do opuszczenia rynku pracy. Zachęty do podjęcia pracy funkcjonujące w ramach polskiego systemu zabezpieczenia społecznego są ograniczone. Nowe świadczenie wychowawcze powinno doprowadzić do zmniejszenia ubóstwa oraz nierówności, ale może również wpłynąć niekorzystnie na uczestnictwo w rynku pracy rodziców, zwłaszcza kobiet. Wysokość tego świadczenia i sposób stosowania kryterium dochodowego przy jego przyznawaniu niwelują zachęty do podjęcia zatrudnienia będące elementem innych świadczeń socjalnych. Obowiązek przedszkolny dla pięcioletków został zniesiony od września 2016 r., a wskaźnik zapisów dzieci do lat trzech do formalnych placówek opieki pozostaje jednym z najniższych w UE. Pomimo wprowadzenia pewnych rozwiązań w tym obszarze, segmentacja rynku pracy pozostaje wysoka, co ma niekorzystny wpływ na wydajność pracy i na akumulację kapitału ludzkiego. Na rynku pracy utrzymują się też bariery utrudniające szersze stosowanie umów na czas nieokreślony. Obecnie trwają prace nad nowymi projektami kodeksów pracy (indywidualnego i

zbiorowego) w komisji kodyfikacyjnej. Stanowi to dobrą okazję do wprowadzenia środków likwidujących te bariery.

- (11) Średni rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę wzrósł w ostatnich latach, ale jest on wciąż znacząco niższy od ustawowego wieku emerytalnego. Wyższy rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego, adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności finansowej systemu emerytalnego. Niedawna decyzja o obniżeniu ustawowego wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn jest jednak krokiem w przeciwnym kierunku. Do niskiej mobilności pracowników i ukrytego bezrobocia w sektorze rolnictwa przyczynia się również kosztowny specjalny system zabezpieczenia społecznego rolników (KRUS).
- (12) System edukacji w Polsce znacząco poprawił się w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci. Świadczy o tym wyraźnie wyższy od średniej unijnej poziom umiejętności podstawowych 15-latków i jeden z najniższych w UE wskaźników wczesnego kończenia nauki szkolnej. Wciąż istnieje jednak jeszcze możliwość poprawy, jeśli chodzi o rozwijanie u uczniów umiejętności, które są niezbędne na szybko zmieniającym się rynku pracy. Zapowiadane zmiany systemu kształcenia podstawowego i średniego wiążą się z dużymi wyzwaniami organizacyjnymi, a ponadto skracają okres kształcenia ogólnego, co może mieć niekorzystny wpływ na wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów. Zapowiedziano również dodatkowe zmiany mające na celu dostosowanie systemu kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, ale nie wiadomo jeszcze, na ile zmiany te mogą umożliwić poprawę sytuacji w tej dziedzinie. Rząd rozpoczął uzgodnienia dotyczące reformy szkolnictwa wyższego w celu poprawy wyników tego sektora oraz jego dostosowania do potrzeb rynku pracy. Udział osób dorosłych w kształceniu ustawicznym jest niewystarczający, a przeciętny poziom podstawowych umiejętności wśród osób starszych pozostaje na niskim poziomie, co negatywnie wpływa na ich szanse na rynku pracy.
- (13) Słabe planowanie przestrzenne zwiększa obciążenia administracyjne związane z koniecznością uzyskiwania pozwoleń na budowę. Plany zagospodarowania przestrzennego obejmują ograniczoną część terytorium Polski, a ich jakość jest często niska. Na obszarach, które nie są objęte planami, pozwolenia na budowę wydaje się na podstawie jednorazowej decyzji administracyjnej o zabudowie i zagospodarowaniu terenu, co prowadzi do ryzyka dla inwestorów i ich niepewności. Projekt kodeksu budowlanego ma na celu konsolidację procesów związanych z planowaniem przestrzennym i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla inwestorów. Reforma ta daje szanse na poprawę sytuacji, ale będzie to zależało od ostatecznego brzmienia przepisów kodeksu i od ich wdrożenia.
- (14) W 2016 r. odnotowano znaczny spadek działalności inwestycyjnej wskutek słabszego wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych, związanego z etapem przejściowym między okresami programowania i większą niepewnością wśród inwestorów prywatnych. Otoczenie biznesowe jest ogólnie korzystne. Na zaufanie przedsiębiorców niekorzystnie wpływają jednak częstsze zmiany przepisów i ograniczona skala konsultacji społecznych w sprawie niektórych ważnych ustaw. Pewność prawa, zaufanie do jakości i przewidywalności prawa, polityki podatkowej i pozostałych polityk, a także organów regulacyjnych i podatkowych oraz innych instytucji mają duże znaczenie i mogą przyczynić się do wzrostu stopy inwestycji. W tym kontekście kluczowe są również praworządność i niezależne sądownictwo. Obecne strukturalne zagrożenie praworządności prowadzi do niepewności prawa.

W świetle planów rządu dotyczących zwiększenia roli państwa w gospodarce ważne będzie zapewnienie efektywności ekonomicznej podejmowanych decyzji inwestycyjnych. W kilku obszarach utrzymuje się wysoki poziom obciążeń regulacyjnych.

- (15) Fundusze unijne umożliwiły szybki rozwój sieci drogowej, ale współczynnik śmiertelności w wypadkach drogowych wciąż należy do najwyższych w UE, co powoduje wysokie koszty społeczne. Pomimo dostępności wysokich środków unijnych w sektorze kolejowym nadal występują poważne problemy z wdrażaniem projektów. Polska stoi także przed wyzwaniem dotyczącym zapewnienia długiego okresu użytkowania aktywów kolejowych, które to wyzwanie wiąże się z brakiem wieloletniego programu konserwacji infrastruktury kolejowej.
- (16) W polskich elektrowniach opalanych paliwami kopalnymi około 60 % mocy zainstalowanej jest wytwarzane przez generatory starsze niż 30 lat. Będą one wymagać znacznych inwestycji w najbliższych latach. W 2016 r. poziom elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych był najniższy w całej UE. W kontekście planowanego wycofania z eksploatacji dużych mocy wytwórczych i rosnącego zapotrzebowania na energię elektryczną trudno będzie w związku z tym zapewnić dostateczny poziom wytwarzania energii elektrycznej. Zagrożone jest osiągnięcie wiążącego krajowego celu na 2020 r. dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych. W następstwie uruchomienia terminalu skroplonego gazu ziemnego Polska znacznie poprawiła poziom bezpieczeństwa dostaw gazu. Rozwinęła ona również krajową sieć przesyłu i dystrybucji gazu. Prace nad gazociągami międzysystemowymi o znaczeniu regionalnym nie postępują jednak zgodnie z harmonogramem.
- (17) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Polski, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Polski w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia<sup>10</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Prowadzenie polityki budżetowej zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, co będzie oznaczało konieczność znacznego wysiłku fiskalnego w perspektywie 2018 r. Podejmując działania w ramach polityki, należy uwzględnić potrzebę osiągnięcia kursu polityki budżetowej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Polski. Podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych oraz ograniczenia stosowania obniżonych stawek VAT.
2. Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w szczególności w odniesieniu do kobiet, osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych, w tym przez nauczanie odpowiednich umiejętności i usunięcie przeszkód dla bardziej trwałych

<sup>10</sup> Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97,

form zatrudnienia. Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego przez wprowadzenie środków podwyższających rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę i rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.

3. Podjęcie działań w celu usunięcia przeszkód dla inwestycji, w szczególności w sektorze transportu.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*